

Tilburg University

Overheidsfinancien en pensioenen

Bovenberg, A.L.; Petersen, C.

Published in:
Economisch Statistische Berichten

Publication date:
1991

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Bovenberg, A. L., & Petersen, C. (1991). Overheidsfinancien en pensioenen: De internationale vergelijkbaarheid van de staatsschuld. *Economisch Statistische Berichten*, 76(3823), 836-867.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Pensioenen en de internationale vergelijking van overheidsschuld

A.L. Bovenberg en C. Petersen*

Voor een eerlijke internationale vergelijking van de financiële positie van overheden is een eenvoudige maatstaf als de overheidsschuld onvoldoende. De overheidsschuld dient gecorrigeerd te worden voor belastinglatenties en opgebouwde verplichtingen. In dit artikel wordt een dergelijke correctie uitgevoerd die rekening houdt met internationale verschillen tussen pensioensystemen. De aangepaste overheidsschuld van Nederland blijkt dan op een vergelijkbaar niveau te liggen als de aangepaste overheidsschuld in andere industrielanden.

In het kader van de Economische en Monetaire Unie wordt het steeds belangrijker om de toestand van de overheidsfinanciën internationaal te vergelijken. Bij een oppervlakkige beschouwing valt in dit verband op dat de overheidsschuld in Nederland op een hoog niveau ligt ten opzichte van de meeste andere OESO-landen. Bij een evenwichtige internationale vergelijking van de schuldpositie zal men evenwel specifiek nationale omstandigheden in beschouwing dienen te nemen. Dit artikel geeft hier toe een aanzet door het analyseren van de relatie tussen enerzijds de overheidsschuld en anderzijds de financiering van de pensioensystemen in een aantal landen, waaronder Nederland. De belangstelling voor de macro-economische betekenis van pensioenvoorzieningen is de afgelopen jaren duidelijk toegenomen. In relatie tot de overheidsfinanciën is er recentelijk vooral veel aandacht voor de fiscale behandeling van aanvullende pensioenen¹. Hierbij blijven de internationale dimensies van het onderwerp echter veelal onderbelicht zodat een integrale beschouwing in internationaal perspectief van de relatie tussen de overheidsfinanciën en oudedagsvoorzieningen zinvol lijkt.

Deze bijdrage begint met een korte internationaal vergelijkende analyse aangaande de relatie tussen de financiering van de pensioenverplichtingen van de overheid (sociale zekerheids- en ambtenarenpensioenvoorzieningen) en de overheidsschuld. Aanluitend zal worden ingegaan op de consequenties van de financieringswijze en de fiscale behandeling van aanvullende pensioenen voor de overheidsfinanciën. Ook hierbij staat de internationale vergelijkbaarheid van de overheidsschuld centraal. De specifieke keuzen betreffende de financiering van de wettelijke pensioensystemen alsmede de fiscale behandeling van aanvullende pensioenen zal men dienen te beoordelen op hun eigen merites in plaats van hun optische effect op de overheidsschuld. In dit verband laten we ten slotte een aantal economische aspecten van de fiscale behandeling van aanvullende pensioenen de revue passeren.

Ouderdomsvoorzieningen en staatsschuld

In het kader van sociale zekerheids- en aanvullende ambtenarenpensioenvoorzieningen hebben overheden, dikwijls bij wet geregelde, expliciet of impliciet geformuleerde verplichtingen ten aanzien van toekomstige pensioenuitkeringen. De pensioenverplichtingen die niet gedekt zijn door zelfstandige fondsen zouden, alhoewel andersoortig van aard, in principe als passiva opgeteld dienen te worden bij de overheidsschuld. Dit om een vollediger beeld te verkrijgen van de toestand van de openbare financiën in de verschillende landen. Internationale gegevens omtrent de omvang van de pensioenverplichtingen van de overheden zijn echter helaas schaars. In het volgende is derhalve uitsluitend de betekenis van het verschil in financieringswijze van de pensioenverplichtingen van de overheid beschouwd. In plaats van de ongedekte pensioenverplichtingen bij de overheidsschuld op te tellen, zijn de fondsen ter dekking van de pensioenverplichtingen van de overheid van de overheidsschuld afgetrokken. Voor zover de overheidspensioentoezeggingen in procenten van het bruto nationaal produkt (bnp) in de

* A.L. Bovenberg is werkzaam bij de directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken en is hoogleraar in de openbare financiën aan de Erasmus Universiteit Rotterdam in het kader van het Tinbergen instituut. C. Petersen is verbonden aan het financieel-economisch adviesbureau Petersen-Consult en aan de Universiteit Twente. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven en is gebaseerd op A.L. Bovenberg en C. Petersen, *Public debt and pension policy*, paper te presenteren op het 47e congres van het International Institute of Public Finance Congress te Leningrad in augustus 1991. Voor uitgebreide literatuurverwijzingen en bredere uiteenzettingen wordt naar dat paper verwezen. De auteurs danken J.H. de Groene, F.J. Krapels, W.C. Middelkoop, J. van Sinderen, en E.W.M.T. Westerhout voor nuttig commentaar.

1. Zie onder meer R. Harthoorn, Sanering staatsschuld door voorheffing op pensioenen, *ESB*, 3 april 1991, en de reactie hierop van Meijdam, Verbon, e.a. in *ESB*, 24 april 1991. Zie ook A.J. Vermaat en R. van Dam, Het belasten van pensioenmiddelen, *ESB*, 29 mei 1991, blz. 545-549.

	Sociale zeker- heids- pens.	Ambte- naren- pens.	Over- heids- schuld	Schuld gecorr. voor collectieve pensioen- vermogens (4)=(3)-(1)-(2)
	(1)	(2)	(3)	
Verenigde Staten	3	17	54	34
Japan	18	12	69	39
Groot-Brittannië	-	18	39	21
Nederland	-	34	81	47
Duitsland	-	-	43	43
Frankrijk	-	-	47	47

Bron: Bovenberg en Petersen, op cit., 1991.

Tabel 1. Pensioenfondsvorming overheidssector en (totale) overheidsschuld, 1989 (% bnp)

geanalyseerde landen in dezelfde orde van grootte liggen, bevordert dit de internationale vergelijkbaarheid van de overheidsschuldquote.

In de meeste landen worden de sociale zekerheids-pensioenen geheel via het omslagstelsel gefinancierd zodat er in het geheel geen fondsvorming plaatsvindt. In enkele landen worden daarentegen mede met het oog op de naderende vergrijzing wel reserves aangelegd ten behoeve van de toekomstige pensioenuitkeringen in het kader van de sociale zekerheid. Deze reserves bedroegen bij voorbeeld in 1989 in Zweden 30% en in Japan 18% van het bnp. In de Verenigde Staten is de omvang van deze reserves thans nog relatief beperkt maar neemt snel in betekenis toe.

Veel landen financieren ook de aanvullende pensioenvoorzieningen voor ambtenaren via het omslagstelsel. De Nederlandse overheid hanteert echter via het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) het kapitaaldeckingsstelsel. Verder vindt in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten kapitaaldekking plaats ten behoeve van de pensioenen van werknemers bij lagere overheden. Tabel 1 vat enkele gegevens voor een aantal belangrijke industriële landen en Nederland samen.

In Japan is het sociale zekerheidspensioenvermogen in procenten van het bnp aanzienlijk, terwijl vooral in Nederland het pensioenfondsvermogen ten behoeve van ambtenaren substantieel is. Opval-

Tabel 2. Overheidsschuld en belastinglatentie pensioenbesparingen, 1989 (% bnp)

	Vermogen institutionele beleggers		Over- heids- schuld	Belasting- latentie ^a		Schuld gecorr. voor belasting- latentie
	PF ^b	VM ^c		PF	VZ	
V.S.	46	16	54	9	3	42
Japan	19	25	69	4	5	60
Groot-Brittannië	58	49	39	12	10	17
Nederland	81	26	81	16	5	59
Duitsland	26 ^d	6	43	4	1	38
Frankrijk	2	9	47	-	2	45

a. Uitgaande van de hypothese dat het gemiddelde belastingtarief 20% is.

b. PF = pensioenfondsen; het betreft hier pensioenfondsen in zowel de particuliere als de collectieve sector. Er is echter geen rekening gehouden met sociale-zekerheidsfondsen.

c. VM = verzekeringsmaatschappijen.

d. Inclusief balansreserveringen bij ondernemingen.

Bron: Bovenberg en Petersen, op. cit., 1991.

lend is dat in Duitsland en Frankrijk ten aanzien van geen van beide pensioenverplichtingen vermogensvorming plaatsvindt. Het resultaat is dat na aanpassing voor het pensioenfondsvermogen in de collectieve sector de overheidsschuld van Nederland in procenten van het bnp vergelijkbaar wordt met die van de beide laatstgenoemde landen. Benadrukt dient overigens te worden dat deze gegevens op zich weinig hoeven te zeggen over het gevoerde budgettaire beleid van jaar op jaar. Zo kan een wankel budgettair beleid juist bij fondsvorming tijdelijk enigszins versluierd worden door minder dan de benodigde premie af te dragen ten behoeve van de pensioenvoorzieningen. Zo zou in Nederland het financieringstekort de afgelopen jaren wellicht minder gedaald zijn als in plaats van de uit budgettaire overwegingen gereduceerde premie de actuariële benodigde premie aan het ABP zou zijn afgedragen.

Aanvullende pensioenen en staatsschuld

De meeste landen belasten aanvullende pensioenen volgens de zogenaamde omkeerregel: de premies zijn aftrekbaar, terwijl de pensioenuitkeringen belast zijn. Een qua uitgangspunt kostenneutraal alternatief is de premies niet aftrekbaar te stellen en de uitkeringen niet te belasten². Volgens deze zogenaamde voorheffingsmethode wordt de inkomstenbelasting eerder geheven dan onder de omkeerregel. Gesteld zou kunnen worden dat in vergelijking tot de voorheffingsmethode de overheid onder de omkeerregel in feite een lening verstrekt aan de pensioensector ten laste van het overheidstekort. Tegelijkertijd dienen de deelnemers aan de pensioenregelingen meer te sparen om, uitgaande van een bepaald netto pensioenresultaat, aan de toekomstige belastingverplichtingen te kunnen voldoen. Dit impliceert in feite dat er een uitruil plaatsvindt tussen enerzijds particuliere pensioenbesparingen en anderzijds overheidsbesparingen, terwijl de totale nationale besparingen onder bepaalde veronderstellingen onder beide belastingssystemen gelijk zijn³. Deze veronderstellingen zijn onder meer dat het belastingtarief voor en na pensionering gelijk is, dat de overheid en de particuliere sector tegen dezelfde voorwaarden kunnen lenen, dat gepensioneerden niet emigreren, en dat zowel de overheidssector als de particuliere sector volledig rekening houden met de belastinglatentie die onder de omkeerregel voortvloeit uit de pensioenbesparingen (zie hieronder). Het tijdstip waarop de fiscus belastingen op aanvullende pensioenen int heeft wel consequenties voor de boekhouding en balans van de overheid. Onder de omkeerregel heeft de overheid ceteris paribus een hogere staatsschuld dan onder de voorheffingsmethode. Daar staat echter tegenover dat de overheid aan de debetzijde van haar balans een post kan opnemen voor de belastinglatentie die onder de omkeerregel op de aanvullende pensioenen rust. Betoogd zou namelijk kunnen worden dat de overheid in feite deelneemt in de pensioenfondsen en er derhalve sprake is van een vorm van 'overheidsdeelname'. Overgang naar de voorheffingsmethode zou

2. Zie Vermaat en van Dam, op.cit., 1991.

3. Zie ook A.L. Bovenberg, *Overvloed en onbehagen, over sparen en investeren in Nederland*, 1991.

slechts leiden tot een verkorting van de overheidsbalans: debet- en creditzijde verminderen beide met de omvang van de belastinglatentie (of 'overheids-deelneming'). Een zelfde balansverkorting zou bij de pensioenfondsen optreden.

Voor de internationale vergelijkbaarheid van de financiële positie van verschillende overheden is een beter inzicht gewenst in internationale verschillen in de belastinglatentie die voortvloeit uit de omkeerregel. De omvang van de belastinglatentie wordt, naast de belastingtarieven, bepaald door de mate van fondsvorming. Tabel 2 geeft een inzicht in de omvang van de pensioenvermogens bij pensioenfondsen en levensverzekeringsmaatschappijen in een aantal landen.

De pensioenvermogens blijken nogal uiteen te lopen tussen de verschillende landen. Nederland bekleedt voor wat betreft de vermogensvorming via pensioenfondsen in procenten van het bnp een toppositie, terwijl in Groot-Brittannië de besparingen via levensverzekeringsmaatschappijen relatief zeer omvangrijk zijn. Nederland en Groot-Brittannië delen van de beschouwde landen dan ook de eerste positie qua omvang van de vermogens van de institutionele beleggers in procenten van het bnp. De Verenigde Staten en Japan nemen een middenpositie in. In Duitsland zijn de pensioenvermogens relatief bescheiden. Hiervan komt ongeveer drie kwart voor rekening van balansreserveringen door ondernemingen. De rest heeft voornamelijk betrekking op pensioenfondsen. De premies aan dergelijke fondsen zijn in Duitsland niet volledig aftrekbaar terwijl de uitkeringen niet belast zijn. In Frankrijk vindt nauwelijks fondsvorming via pensioenfondsen plaats omdat de aanvullende pensioenen grotendeels via het omslagstelsel worden gefinancierd⁴. Bij de berekening van de latente belastingclaim op de vermogens van de institutionele beleggers is, als een globale en indicatieve werkhypothese, uitgegaan van een gemiddeld belastingtarief op pensioen-uitkeringen van 20%⁵. Het produkt van de vermelde vermogens en dit tarief levert vervolgens een, zij het zeer globale, indicatie van de omvang van de belastinglatentie in de verschillende landen. De laatste kolom van tabel 2 bevat de overheidsschuld aangepast voor deze belastinglatentie.

Tabel 3 combineert de resultaten uit de voorgaande tabellen en laat zien welke posten betreffende de pensioenvoorzieningen aan de debetzijde van de overheidsbalans geboekt zouden kunnen worden. De laatste kolom geeft het saldo van de hier beschouwde credit- en debetposten weer. In procentpunten van het bnp blijkt de aanpassing voor Nederland het meest substantieel, namelijk bijna 50%. Daarna volgen in volgorde van omvang van aanpassing Japan, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. Duitsland en Frankrijk bezitten na zeer geringe aanpassingen de hoogste aangepaste overheidsschuld. Nederland neemt een middenpositie in voor wat betreft het niveau van de aangepaste overheidsschuld. Benadrukt zij evenwel dat bij de interpretatie van deze cijfers een aantal belangrijke kanttekeningen passen.

Meer aanpassingen mogelijk

Het gaat om slechts één, zij het belangrijke, aanpassing om tot een beter beeld van de relatieve financi-

	Overheids-schuld	Sociale-zekerh.-pens.	Ambtenaren-pens. ^a	Belasting-latentie	Gecorr. overh.-schuld
V.S.	54	3	14	12	25
Japan	69	18	10	9	32
Groot-Brittannië	39	-	14	22	3
Nederland	81	-	27	21	33
Duitsland	43	-	-	5	38
Frankrijk	47	-	-	2	45

ele positie van de overheidsfinanciën in de verschillende landen te komen. In principe zouden verdere aanpassingen het beeld dienen te completeren. Hierbij valt voor wat de creditzijde van de overheidsbalans betreft te denken aan, zoals reeds eerder gemoreerd, de pensioenverplichtingen van de collectieve sector. Als mogelijke andere voorbeelden van aanvullende posten aan de creditzijde kunnen genoemd worden de kosten van het ongedaan maken van collectieve 'milieuschulden', alsmede expliciete of impliciete toezeggingen in de sfeer van de volkshuisvesting, sociale zekerheid en gezondheidszorg. Deze laatste post kan vooral in een vergrijzende samenleving met een uitgebreid sociale-zekerheidsstelsel aanzienlijk zijn. Ook aan de debetzijde van de overheidsbalans zijn verdere aanvullingen denkbaar, zoals de belastinglatentie op besparingen uit hoofde van dividendbelastingen, milieuheffingen, accijnzen en de btw.

Tabel 3. Pensioenvermogens en overheidsfinanciën, 1989 (% bnp)

Vergelijkbaarheid

De verschillende posten zijn niet geheel vergelijkbaar, omdat hun juridische status en risicokarakter nogal verschilt. Zo zijn de verplichtingen die voortvloeien uit de overheidsschuld in tegenstelling tot sommige impliciete uitgavenverplichtingen juridisch afdwingbaar. De juridische status van het ABP-vermogen is ook andersoortig dan dat van de overheidsschuld. Verder hangt de potentiële belastingclaim af van de toekomstige IB-tarieven, alsmede het emigratiegedrag van gepensioneerden. Ten aanzien van de ambtenarenpensioenvermogens alsmede de latente belastingclaim op particuliere pensioenfondsen is het beleggingsbeleid van de pensioenfondsen van invloed op de betekenis als debetpost voor de collectieve sector.

Dynamiek

Naast het niveau geeft ook de dynamiek van de aangepaste overheidsschuld belangrijke informatie aangaande de gezondheidstoestand van de overheidsfinanciën. Zo geeft de aangepaste overheidsschuld in Nederland een omvangrijke groei te zien in de jaren tachtig, ook ten opzichte van andere landen⁶. Dit duidt erop dat de relatief forse toename van de Nederlandse overheidsschuld gedurende deze periode bij lange na niet is gecompenseerd door een toename van de belastingclaim op institutionele beleggers.

4. Zie ook C. Petersen, *Economie en pensioenen*, 1989.

5. Met uitzondering van de uitkeringen uit Duitse pensioenfondsen. Deze uitkeringen zijn onbelast.

6. Zie Bovenberg en Petersen, op.cit., 1991.

Meer maatstaven

Niet alleen de overheidsschuld maar ook de collectieve-lastendruk en de marginale belastingtarieven geven informatie over de toestand van de openbare financiën. In dit verband is van belang dat de traditionele maatstaf voor de collectieve-lastendruk de werkelijke lastendruk op het nationale inkomen onderschat zolang de aanvullende pensioenpremies de pensioenuitkeringen overtreffen⁷. Een gedeelte van de pensioenpremies correspondeert immers met toekomstige belastingen. Verder geldt dat een land met relatief omvangrijke pensioenbesparingen met relatief hoge marginale tarieven geconfronteerd wordt wanneer het dezelfde norm voor de collectieve-lastendruk in procenten van het nationale inkomen hanteert als een land met geringere pensioenbesparingen. De omkeerregel impliceert namelijk dat geen belasting wordt geïnd op pensioenbesparingen. De resulterende smallere belastingbasis (in feite consumptie) heeft hogere marginale tarieven tot gevolg aangezien de norm voor de collectieve-lastendruk is uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen.

Fiscale behandeling

In het voorgaande is aangegeven dat er twee, in principe kostenneutrale, fiscale behandelingswijzen van pensioenen zijn: de omkeerregel en de voorheffingsmethode⁸. Overgang naar de voorheffingsmethode zou tot verkorting van de overheidsbalans leiden. Bij een economische beoordeling van de twee fiscale systemen gaat het dan ook niet zozeer om het optische boekhoudkundige effect op de overheidsschuld maar om een aantal economische verschillen die we hieronder behandelen.

Intertemporele belastingarbitrage

Bij de omkeerregel kan men belastbaar inkomen verschuiven naar de periode waarin de belastingdruk het laagst is. Een nadeel is dat dit kan leiden tot een verstoring van het optimale intertemporele consumptiepatroon over de levenscyclus, omdat men bestedingen verschuift naar de periode met het laagste (verwachte) belastingtarief.

De belastinginkomsten zijn dan ook in het algemeen lager onder de omkeerregel omdat de pensioenpremies gemiddeld tegen een hoger marginaal tarief zullen worden afgetrokken dan de uitkeringen worden belast⁹. Daar staat tegenover dat men de omkeerregel kan prefereren uit rechtvaardigheidsoverwegingen indien men van mening is dat het inkomen over de gehele levensduur een rechtvaardiger basis voor belastingheffing is dan het jaarlijkse inkomen. Onder de omkeerregel is immers sprake van een zekere middeling van het marginale belastingtarief over het leven. De omkeerregel sluit ook nauw aan bij het maatschappelijke inkomensbegrip aangezien pensioenpremies in tegenstelling tot pensioenuitkeringen vaak niet als inkomen ervaren worden, vooral in het licht van het semi-verplichte, en solidariteitskarakter van collectieve pensioenvoorzieningen. Daarbij komt dat de bejaarden via de belasting op uitkeringen zichtbaar bijdragen aan de financiering van collectieve voorzieningen. Dit komt het maatschappelijk draagvlak van voorzieningen voor ouderen waarschijnlijk ten goede.

Internationale belastingarbitrage

Internationale belastingverdragen kennen het heffingsrecht over particuliere pensioenen in het algemeen toe aan de woonstaat van de gepensioneerde. De omkeerregel in combinatie met de internationale belastingverdragen biedt de mogelijkheid tot internationale belastingarbitrage waarbij genietters van particuliere pensioenuitkeringen zich in een land met lage belastingtarieven vestigen. Dit kan met name in het kader van de voortschrijdende Europese eenwording een groeiende rol gaan spelen.

Verschillen in risico en rendement

Onder de omkeerregel is de overheid door de latente belastingvordering in feite een stille vennoot in de vermogens van pensioenfondsen. Het rendement op deze 'deelneming' is gelijk aan het gemiddelde rendement op pensioenvermogens. Daar staat tegenover dat de overheidsschuld ceteris paribus groter is dan onder de voorheffingsmethode. Over de additionele overheidsschuld dient de marktrente voor overheidsschuld betaald te worden. De overheid verwerft aldus een voordeel indien de rendementen van pensioenfondsen groter zijn dan de over de overheidsschuld te betalen rente. Gezien het rendementsrisicoprofiel van de beleggingen van pensioenfondsen, waarvan ook aandelen en onroerende goed een groeiend deel uitmaken, zal dit gemiddeld genomen veelal het geval zijn. In feite deelt de overheid mee in het extra rendement dat doorgaans aan meer riskante beleggingen verbonden is. Zo bezien heeft de overheid belang bij aanmoedigen van beleggingen van institutionele beleggers in aandelen en onroerend goed.

Kapitaalmarkten

In vergelijking tot de voorheffingsmethode verstrekt de overheid onder de omkeerregel als het ware een lening aan de private sector. Als de overheid voordeliger kan lenen dan de particuliere sector, kan de omkeerregel de welvaart verhogen. In dat geval zullen de besparingen van de particuliere sector veelal onvoldoende toenemen om het hogere financieringstekort van de overheid te compenseren. Dit impliceert dat de nationale besparingen in vergelijking tot situatie onder de voorheffingsmethode op een lager niveau liggen. Daarentegen kan, indien de private sector wel en de overheid niet volledig rekening

7. Hierbij komt nog dat de premies voor aanvullende pensioenen in tegenstelling tot de premies voor de basispensioenvoorzieningen niet tot de collectieve-lastendruk gerekend worden. Toch hebben deze premies een zeker belastingkarakter in het licht van het semi-verplichte en solidariteitskarakter van veel collectieve aanvullende pensioenvoorzieningen. Dit impliceert dat de 'marginale wig' in landen met veel collectieve aanvullende pensioenvoorzieningen onderschat wordt.

8. Beide systemen impliceren overigens dat pensioenbesparingen fiscaal gunstiger behandeld worden dan vrije besparingen. De beleggingsopbrengsten van vrije besparingen worden namelijk veelal onmiddellijk belast. Voor de economische effecten van de niet-neutrale belastingheffing van verschillende soorten besparingen, zie onder andere Bovenberg, op.cit., 1991.

9. Hierbij komt nog dat bejaarden in de meeste landen fiscaal gunstig behandeld worden. Zo kennen de bejaarden in Nederland een speciaal tarief voor de eerste schijf.

houdt met de belastinglatentie, het niveau van de nationale besparingen onder de omkeerregel juist hoger zijn dan onder de voorheffingsmethode.

Budgetdiscipline

De resulterende hogere bruto overheidsschuld onder de omkeerregel kan een strengere budgetdiscipline met zich brengen. In een vergrijzende samenleving zullen de pensioenuitkeringen de pensioenpremies overtreffen¹⁰ zodat de belastingbasis onder de omkeerregel breder is dan onder de voorheffingsmethode. Het is dan mogelijk dat de additionele belastingopbrengsten niet volledig geneutraliseerd zullen worden door de hogere rentelasten van de overheid. Gegeven de extra kosten van de vergrijzing in de sfeer van de gezondheidszorg, subsidies enzovoort zou dit een voordeel kunnen zijn. Bovendien is het in het kader van de vergrijzing een voordeel dat door de te zijner tijd bredere belastingbasis onder de omkeerregel eventuele extra, demografisch bepaalde, overheidsuitgaven door kleinere tariefsaanpassingen opgevangen kunnen worden dan onder de voorheffingsmethode.

Daar staat echter tegenover dat de omkeerregel samen kan gaan met hogere marginale belastingtarieven. Tijdens het opbouwen van de vermogens van de pensioenfondsen zullen de marginale tarieven hoger liggen onder de omkeerregel indien de macro-norm voor de collectieve-lastendruk geen rekening houdt met de accumulatie van de latente belastingclaim op pensioenbesparingen. De extra belastingopbrengsten die samenhangen met de bredere belastingbasis kunnen op lange termijn de druk vermindere om collectieve uitgaven kritisch te bezien.

Tariefaanpassingen

Een verhoging van de belastingtarieven zal onder de omkeerregel de vermogenspositie van de overheid versterken omdat de latente belastingclaim op institutionele beleggers in waarde stijgt. Het omgekeerde geldt voor een verlaging van de marginale IB-tarieven. In dat geval verliest de overheid een gedeelte van haar belastingclaim op institutionele beleggers. Gepensioneerden profiteren omdat uitkeringen tegen een lager tarief worden belast dan men verwachtte bij de premie-inleg. De overheid heeft onder de omkeerregel in feite een extra instrument om inkomen her te verdelen tussen generaties. In dit verband kan men de mogelijkheid om het tarief op pensioenuitkeringen aan te passen zien als een 'optie' voor de overheid.

Conclusie

Ter wille van een zo goed mogelijke internationale vergelijkbaarheid van de financiële positie van overheden in verschillende landen dient de traditionele maatstaf van de overheidsschuld aangevuld te worden met andere posten op de overheidsbalans. Dit artikel is een eerste aanzet om rekening te houden met internationale verschillen in pensioensystemen bij het vergelijken van de overheidsschuld in verschillende landen. In dit verband is het van belang of er tegenover de verplichtingen van de overheid die voortvloeien uit bij wet geregelde pensioentoezeggingen financiële reserves staan.

Een andere debetpost op de overheidsbalans is een latente belastingclaim op (of 'deelneming' in) de ver-

mogens van pensioenfondsen en levensverzekeringsmaatschappijen die een gevolg is van de uitgestelde belastingheffing op aanvullende pensioenen. In totaliteit blijkt de som van de verschillende pensioendebetposten in Nederland het omvangrijkst te zijn, namelijk bijna 50% van het bnp. Na aanpassing voor de internationale verschillen in de omvang van deze posten blijkt de Nederlandse overheidsschuld globaal in dezelfde orde van grootte te liggen als de aangepaste overheidsschuld in de andere beschouwde landen. Hierbij dient wel aangetekend te worden dat deze aanpassing niets zegt over het niveau van de werkelijke overheidsverplichtingen en dan ook niet impliceert dat het afgesproken tijdpad voor het financieringstekort in Nederland te ambitieus zou zijn. De aanpassing beoogt slechts de internationale vergelijkbaarheid van de overheidsschuld te bevorderen waarbij overigens geen rekening gehouden is met internationale verschillen in impliciete of expliciete overheidsverplichtingen (inclusief de verplichtingen in de pensioensfeer). Verder heeft de latente belastingclaim gevolgen voor de interpretatie van de collectieve-lastendruk en de ontwikkeling van het financieringstekort.

De wijze waarop de overheid haar pensioenverplichtingen regelt alsmede de fiscale behandeling van aanvullende pensioenen heeft consequenties voor de boekhouding van de overheid. De specifieke keuzes op deze terreinen zullen niet op hun optische effect op overheidsschuld, maar op hun eigen merites dienen te worden beoordeeld. Mede gezien de te verwachten overgangsproblematiek en de voordelen van een stabiel belastingstelsel lijkt het niet gewenst de omkeerregel af te schaffen. Dit laat onverlet dat men zou kunnen overwegen om bepaalde als negatief beschouwde aspecten van de huidige fiscale behandeling van pensioenen en besparingen te verminderen. Hierbij kan gedacht worden aan het aanpassen van internationale belastingverdragen op het terrein van de aanvullende pensioenen, het verminderen van het verschil tussen de aftrek- en uitkeringstarieven, alsmede het meer uniform belastingen van beleggingsopbrengsten van verschillende spaarvormen¹¹. Verder dient de overheid in haar boekhouding rekening te houden met de belastinglatentiepost. Dit mede om te voorkomen dat het in het financiële beleid lasten naar de toekomst worden verschoven door deze post aan te tasten via het naar voren halen van belastingopbrengsten. Ook zal bij het vaststellen van de normen voor het financieringstekort en de collectieve-lastendruk alsmede bij het proces van internationale surveillance binnen de EMU, in principe rekening gehouden kunnen worden met internationale verschillen in de belastinglatentie.

Lans Bovenberg
Carel Petersen

10. Zie onder andere C. Petersen (red.), *Pensioenen: uitkeringen, financiering, en beleggingen*, Stenfert-Kroese, 1990.

11. In het licht van de toegenomen internationale kapitaal-mobiliteit lijkt het versoepelen van de fiscale behandeling van vrije besparingen een aantrekkelijke optie. Zie ook Bovenberg op.cit., 1991.